

关于做好特别重大自然灾害灾后恢复重建 工作的指导意见

我国是世界上受自然灾害影响最严重的国家之一，灾害种类多，分布地域广，造成损失重。近年来，在党中央、国务院坚强领导下，我国成功应对了汶川、玉树、芦山、鲁甸等重特大地震以及舟曲特大山洪泥石流等自然灾害，灾区恢复重建工作取得了举世瞩目的成就。但是，受全球气候变化等自然因素和人为因素耦合影响，极端天气气候事件及其次生衍生灾害呈增加趋势，破坏性地震仍处于频发多发时期，灾害风险形势严峻。为进一步做好特别重大自然灾害灾后恢复重建工作，保护灾区群众的生命财产安全，维护灾区经济社会稳定，按照《中共中央 国务院关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见》要求，现提出如下意见。

一、总体要求

（一）指导思想。

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，坚持新发展理念，遵循以人为本、尊重自然、统筹兼顾、立足当前、着眼长远的基本要求，发挥集中力量办大事的制度优势，创新体制机制，落实灾区所在省份各级人民政府主体责任，以保障安全

和改善民生为核心，发扬自力更生、艰苦奋斗精神，因地制宜、科学规划、精准施策、有序实施，扎实完成特别重大自然灾害灾后恢复重建任务，恢复灾区生产生活秩序，提高灾区自我发展能力，重建美好新家园。

（二）基本原则。

——以人为本，民生优先。把保障民生作为恢复重建的基本出发点，优先恢复重建受灾群众住房和学校、医院等公共服务设施，抓紧恢复基础设施功能，改善城乡居民的基本生产生活条件。

——中央统筹，地方为主。健全中央统筹指导、地方作为主体、灾区群众广泛参与的灾后恢复重建机制。中央层面在资金、政策、规划等方面发挥统筹指导和支持作用，地方作为灾后恢复重建的责任主体和实施主体，承担组织领导、协调实施、提供保障等重点任务。

——科学重建，安全第一。立足灾区实际，遵循自然规律和经济规律，在严守生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线基础上，科学评估、规划引领、合理选址、优化布局，严格落实灾害防范和避让要求，严格执行国家建设标准和技术规范，确保灾后恢复重建得到人民认可、经得起历史检验。

——保护生态，传承文化。践行生态文明理念，加强自然

资源保护，持续推进生态修复和环境治理，保护具有历史价值、民族特色的文物和保护单位建筑，传承优秀的民族传统文化，促进人与自然和谐发展。

（三）灾后重建目标。

灾后恢复重建任务完成后，灾区生产生活条件和经济社会发展得以恢复，达到或超过灾前水平，实现人口、产业与资源环境协调发展。城乡居民居住条件、就业创业环境不断改善；基本公共服务水平有所提升，基础设施保障能力不断加强，城乡面貌发生显著变化；主要产业全面恢复，优势产业发展壮大，产业结构进一步优化；自然生态系统得到修复，防灾减灾能力不断增强；人民生活水平得到提高，地方经济步入健康可持续发展轨道。

二、有序推进灾后恢复重建工作

（四）确定启动程序。按照党中央、国务院决策部署，启动救灾Ⅰ级响应的特别重大自然灾害，国务院有关部门会同灾区所在省份启动恢复重建工作，按程序组建灾后恢复重建指导协调小组。指导协调小组负责研究解决恢复重建中的重大问题，指导恢复重建工作有力有序有效推进。未启动救灾Ⅰ级响应的自然灾害由地方政府负责组织灾后恢复重建工作。（发展改革委、财政部、应急部牵头，有关部门和灾区所在省份省级人民政府按职责分工负责）

（五）综合评估损失。综合评估城乡住房、基础设施、公共服务设施、农业、生态环境、土地、文物、工商企业等灾害损失，实事求是、客观科学地确定灾害范围和灾害损失，形成综合评估报告，按程序报批后作为灾后恢复重建规划的重要依据。（应急部牵头，有关部门和灾区所在省份省级人民政府按职责分工负责）

（六）开展隐患排查。对地质灾害等次生衍生灾害隐患点进行排查，对临时和过渡安置点、城乡居民住房和各类设施建设进行地质灾害危险性评估，研究提出重大地质灾害治理和防范措施。（自然资源部、应急部牵头，有关部门和灾区所在省份省级人民政府按职责分工负责）

（七）做好受损鉴定。对住房及其他建筑物受损程度、抗震性能进行鉴定，按照国家建筑抗震设防标准，指导做好住房及其他建筑物的恢复重建。（住房城乡建设部牵头，有关部门和灾区所在省份省级人民政府按职责分工负责）

（八）多方筹措资金。根据灾害损失评估、次生衍生灾害隐患排查及危险性评估、住房及其他建筑物受损程度鉴定等，以及灾区所在省份省级人民政府提出的灾后恢复重建地方资金安排意见，研究确定中央补助资金规模、筹集方式以及灾后恢复重建资金总规模。建立健全巨灾保险制度，完善市场化筹集重建资金机制，引导国内外贷款、对口支援资金、社会捐赠资

金等参与灾后恢复重建。（财政部牵头，有关部门和灾区所在省份省级人民政府按职责分工负责）

（九）制定配套政策。根据灾害损失情况、环境和资源状况、恢复重建目标和经济社会发展需要等，研究制定支持灾后恢复重建的财税、金融、土地、社会保障、产业扶持等配套政策。建立恢复重建政策实施监督评估机制，确保相关政策落实到位，资金分配使用安全规范有效。（财政部牵头，有关部门和灾区所在省份省级人民政府按职责分工负责）

（十）编制重建规划。根据灾后恢复重建资金规模，结合国家相关政策和地方实际，在资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价基础上，组织编制或指导地方编制灾后恢复重建规划，统筹规划城镇体系、乡村振兴、基础设施、城乡住房、公共服务、产业发展、文物抢救保护、生态环境保护修复、防灾减灾等领域的重大项目。做好重建规划环境影响评价，健全灾后规划实施情况中期评估和规划项目调整机制。（发展改革委牵头，有关部门和灾区所在省份省级人民政府按职责分工负责）

三、强化地方主体作用

（十一）制定实施方案。灾区所在省份省级人民政府承担灾后恢复重建主体责任，及时建立灾后恢复重建领导机制，认真落实党中央、国务院决策部署，按照灾后恢复重建规划，组

织编制各领域恢复重建专项规划，细化制定灾后恢复重建相关政策措施，指导灾区所在市级及以下人民政府编制具体实施方案。由中央有关部门组织编制或指导地方编制灾后恢复重建规划的，灾区省级人民政府要与中央有关部门有效对接，科学制定规划实施方案。灾区省级人民政府也可根据灾后恢复重建资金规模，结合实际自主编制规划。（灾区所在省份省级人民政府负责）

（十二）完善工作机制。灾区所在省份省级人民政府要合理安排重建时序、把握重建节奏，优先建设灾害防治、住房、教育、医疗卫生、广播电视等急需项目。灾区所在市级及以下人民政府作为恢复重建执行和落实主体，要建立专门工作机制，负责辖区内灾后恢复重建各项工作。组织力量进行废墟清理，制定建材、运输、施工保障方案。优化调整灾区政府考核评价机制，引导灾区集中力量抓恢复重建。（灾区所在省份省级人民政府负责）

（十三）提高行政效能。灾区所在省份省级人民政府可根据恢复重建需要，简化审批程序，下放审批权限，加快审批进度。灾区所在市县在严格执行项目基本建设程序和法律法规的前提下，可直接开展项目可行性研究等前期工作，有关部门同步开展规划选址、用地预审、环境影响评价、抗震设防等要件审批以及勘察、设计、地震安全性评价等工作。（灾区所在省

份省级人民政府负责)

(十四) 发挥群众作用。灾区所在省份各级人民政府要建立联系和服务群众工作机制, 发挥广大灾区群众的主人翁作用, 引导灾区群众积极主动开展生产自救, 在项目规划选址、土地征用、住房户型设计、招标管理、资金使用、施工质量监督、竣工验收等工作中, 保障灾区群众的知情权、参与权和监督权。(灾区所在省份省级人民政府负责)

(十五) 加强援建支持。省级人民政府要组织省(区、市)内相对发达地区对口援建重灾地区。加强灾区所在市县干部配备, 选派得力干部赴灾区任职支援恢复重建工作, 组织专业技术人才提供技术支持。鼓励和支持其他地区与灾区深化教育、医疗等合作, 探索相对发达地区的名校、名院到灾区办学、办医, 加强中小学教师和管理骨干培训交流, 建立健全远程会诊系统, 定期对灾区医务人员进行培训。(灾区所在省份省级人民政府负责, 有关部门配合)

四、强化保障措施

(十六) 鼓励社会参与。鼓励各民主党派、工商联、无党派人士、群团组织、慈善组织、科研院所、各类企业、港澳台同胞、海外侨胞和归侨侨眷等通过建言献策、志愿服务、捐款捐物、投资兴业等方式参与灾后恢复重建。(灾区所在省份省级人民政府、应急部牵头, 有关部门按职责分工负责)

（十七）严格监督管理。规范使用中央财政补助资金，设立并合理使用省级重建资金。加强对灾后恢复重建政策措施落实、规划实施、资金和物资管理使用、工程建设、生态环保等方面情况的监督检查。加强廉政风险防控机制建设，按灾后恢复重建进度开展相关资金和项目跟踪审计。对网络舆情、来信来访和监督检查发现的问题进行专项督查，开展重点项目评议。（灾区所在省份省级人民政府牵头，有关部门按职责分工负责）

（十八）做好舆论宣传。加强舆论宣传工作统筹，发挥主流媒体主导作用，引导舆论关注重大工程、机制创新、典型事迹，强化灾区群众感恩自强、奋发有为和国内外大力支持灾后恢复重建的宣传导向，积极宣传灾区恢复重建后的新面貌、群众的新生活。同时，加强舆情监测，对不实报道等负面信息，要快速反应、及时发声、澄清事实，共同营造有利于灾后恢复重建的良好舆论氛围。（中央宣传部牵头，有关部门、灾区所在省份省级人民政府按职责分工负责）